



想象一下:一个炎热的夏天,你驾驶着汽车,关上车窗,打开空调。冷风吹来,凉爽怡人,与车外的炎热恍如隔世。如果你的汽车是1995年或更早期生产的,给你带来舒适感的是一种称作CFC-12的致冷剂。CFC-12是氯氟烃(CFCs)的一种,而氯氟烃可以破坏地球数公里外上空阻挡紫外线辐射致癌的保护层——臭氧层。

事实上,除了取自废旧设备的CFCs,无论按国家法还是国际法,CFCs都是非法的。但是,美国有数百万汽车仍在用CFCs的制冷系统。以较安全的制冷系统更新这些汽车的代价很昂贵,每辆车高达500美元。高额的费用引发了对违禁CFCs的需求。通过繁盛的黑市,违禁CFCs可以很方便地卖到美国及其他地区。违禁CFCs如此盛行,一度与可卡因并列于非法通过美国边境进口的最有利可图

的物品。同时,CFCs非法交易也影响了臭氧层恢复,使几乎所有暴露于阳光的人都增加患皮肤癌的危险。

繁盛的CFCs交易仅是正在发展的国际环境犯罪问题的一个例子而已。犯罪集团通过走私、有害垃圾和濒危动植物物种的交易获取巨额利润。他们还通过非法向公海或发展中国家倾倒垃圾,有时也帮助某些公司逃避本国收取的高额垃圾处理费用。

国际环境犯罪威胁

尽管环境犯罪的影响本质上是全球性的,但最常受伤害和受伤害最大的还是世界的贫困地区。例如,走私垃圾常被倾倒在那些缺乏保护弱势群体法律和监控技术的欠发达国家。伦敦的国际研究组织——皇家国际事务研究所(Royal Institute of International Affairs, RIIA)副研究员,Duncan Brack说:在有些国家,环境犯

罪侵蚀国家机构,并且催生漠视法律的文化。

Brack指出,例如,由于非法捕捞和砍伐助长了暴力文化,洪都拉斯的一些地区已经放任自流成为越来越不文明的社会。“这些犯罪活动破坏了,有时甚至完全摧毁了当地各社会阶层赖以生存的自然资源。”

Brack说,“非法砍伐、捕捞、野生生物交易几乎都达到了难于容忍的程度,将穷人赖以生计的自然资源消耗殆尽。”

国际犯罪分子之所以看好环境违禁品,是因为它可以很容易产生巨额利润。在中国只需40美元就能买到的一筒30磅无色、无嗅的CFC-12,在美国的黑市市场上可卖到600美元。倾倒垃圾也是有利

可图的,而且几乎没有风险,因为无垠的海洋意味着极难发现倾倒的垃圾,并且普遍认为非法进口垃圾很容易通过边境,尤其是发展中国家的检查系统能力有限。根据2000年12月美国白宫题为《国际犯罪威胁评估》(International Crime Threat Assessment)报告中最新发布的估计数字,全世界每年因非法倾倒垃圾产生的非法收入高达120亿美元。濒危野生生物交易也是犯罪分子的生财之道。一只犀牛角可以为贫穷的偷猎者赚取数百美元,相当于一些非洲国家人的年薪。一只同样的犀牛角,碾碎后用于治疗阳痿和其他疾病的特效药,在亚洲可以卖到50万美元。据美国司法部估计,全球非法野生动植物交易每年至少可以产生100亿美元的利润。

许多专家认为国际环境犯罪的威胁将会变得比目前更为严重。位于华盛顿特区的国际

环境守法和执法网络 (International Network for Environmental Compliance and Enforcement, INECE) 主任 Durwood Zaelke 认为,各国都在产生越来越多的垃圾,但是垃圾处理能力却不能满足日益增长的需求。鱼类、珍奇物种和森林等自然资源正在减少,这样就提高了剩余库存品场外交易的价值。由于经济全球化的影响,包括 CFCs、濒危物种和有毒废弃物在内的违禁品能通过漏洞百出的边境流入境内。事实上,即使在美国总共也只有 2% 的国际货运受到检查,对环境违禁品的彻底搜查就更少了。措施执行普遍不力也是导致环境犯罪上升的原因,在那些面临着被认为具有更大和更直接威胁的腐败、贫穷、战争和其他社会问题的发展中国家,尤为如此。

刑警组织发现那些从事环境违禁品贸易的犯罪分子很少考虑被抓的风险。“我们在调查中常常感觉到那些走私者盲目自信,无所畏惧的样子。”伦敦和华盛顿的一家私人组织——环境调查局 (Environmental Investigation Agency) 的高级调查员 Alexander von Bismarck 说,“他们当中一些人的感觉就像是踩到了一座金矿。在最近的一次秘密会议中,一位商人说:‘这比走私毒品强。’”

多国条约的缺点

目前,反对国际环境犯罪的斗争是通过一个几乎包罗了环境保护所有方面的多国条约体系来实施的。尽管出发点很好,但数百条“多边环境协议”(multilateral environmental agreements, MEAs) 都几乎无法有效实施。Zaelke 认为许多多边环境协议成员国,尤其是发展中国家,没有足够的组织机构和法律体制去行使条约规定的职责。

Zaelke 以濒危野生动植物国际贸易公约 (CITES) 为例,指出该公约 1973 年就禁止数千种动植物的贸易。以实施该公约的最基本的条件,164 个 CITES 成员国中只有大约四分之一的国家被认为做到了这点。

他说,未能实施的原因既有简单的也有

复杂的。“简单的是常常根本没去做。举例说,有的国家甚至未通过实施该条约所需的国家法律。说复杂,是因为实施机制的失败有着多种原因,从资金匮乏到缺乏坚持实施的政治意愿。”

环境保护设施不足的同时,常常也缺乏安全处理有害物质的知识。犯罪分子利用管理非法倾倒有毒垃圾松懈的空子,置当地居民健康于严重危险而不顾。例如,1998 年 12 月,台湾福尔摩萨塑料厂产生的 3000 吨含汞垃圾被倾倒入柬埔寨西哈努克村附近的地中。据说几个村民中毒,并且引发了垃圾具有放射性的谣传。其后发生的骚乱中,有 1 万人逃离该地区,8 人丧命。(垃圾最终被运回台湾。)

法国里昂的国际刑警组织的一位犯罪情报官员 Mark Measer 说,处置这些垃圾的多数贫困社区不清楚他们暴露的是何种有害物质。“他们意识不到他们所面临的威胁,也不知道该采取何种保护措施。”他解释说,“在美国,这些垃圾全都贴有标签同时按安全程序处置。但是,贫困地区的人们常常徒手且在无呼吸防护条件下处理这些物质。”

Measer 补充道,在发展中国家调查和起诉环境犯罪的工作极其困难。即使在有环境法的地区,当地警察也常常未受过环境安全方面的培训或者受到腐败官员的影响。起诉也会由于缺乏具有专业知识的法官而受阻。联合国环境署 (UNEP) 对于全球司法界缺乏环境法培训的状况尤为关注,并已在该领域展开培

训工作。

但是,即使有了知识丰富的法官、受过良好培训的调查员和具有推进环境保护措施的政治意愿也未必就能阻止非法贸易。因为犯罪分子只要窥探到需求,就会从事非法贸易。以 CFCs 贸易为例,尽管《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》明令禁止 CFCs 贸易,但这种贸易依然很猖獗。该草约在现有的多边环境公约中被公认是最成功的,自 1989 年该公约行使以来,CFCs 的使用减少了 80%。蒙特利尔议定书目前已为包括美国在内的 184 个国家所认可。议定书以其强有力的法律效力,已罚款共 4000 万美元和判处监禁 76 年。

根据 EIA 的数据,上世纪九十年代中期,通过黑市渠道交易的 CFCs 大约有两万吨。美国一直是传统上最大的进口国,但欧洲和日本也是重要市场,一些发展中国家也开始出现这种非法贸易。CFCs 充斥全球维持了其低廉的价格,并延缓了以无污染物替代这种化学物的努力,从而加速了被许多科学家认为迫在眉睫的生态灾难——臭氧层耗竭的到来。

过境国家与犯罪

Von Bismarck 认为,像新加坡这样的“过



警惕：世界野生动物基金会 (WWF International) 的工人正在监督马来西亚伐木公司在加蓬的 Oyem 附近雨林中运送树木。世界野生动物基金会工人的目的是保证合法砍伐,伐木公司的工人和当地居民不捕猎野生动物。在刚果河流域,捕猎野生动物常常同伐木同时发生。偷猎者利用伐木公司建立的设施进入雨林捕猎动物并运走。



暴露于光天化日,一批隐藏在私人游艇中的 CFC-12(每桶 30 磅)被海关查获。由于缺乏边境检查,走私者常能泰然行事而不受惩罚。

据 EIA 说,Leempeng 公司主管吹嘘他们的走私经验,强调他们与包括美国在内的许多国家有私人关系,据说已经向这些国家卖掉了几个 25 吨集装箱的 CFC。目前新加坡国家环保署正在调查该公司,他们不愿对本文发表评论。

消失的有害垃圾

环境违禁品也许还不像每年成吨的危险废物消失在世界各地的违法垃圾堆中那么神秘。在这一个国际垃圾的高山中有旧电池、电子废料、旧轮船、有毒焚化灰尘、工业淤泥、污染的医疗设备以及军火。据 Zaelke 估计,全世界每

年大概产生 3~5 亿吨的有害垃圾。“其中一部分得到了恰当的处理”,他说,“但我们不知道其余垃圾是如何处理的。我们怀疑其中不少是非法倾倒的。”

《国际犯罪威胁评估》一书的作者写道:援引“意大利报纸消息”,欧洲犯罪团伙通过各种“以垃圾换金钱”的手法将危险废物出口到遍及欧洲、亚洲和非洲的许多国家。据报道,俄罗斯和日本的犯罪团伙也投资于这类非法贸易,常常与洗钱、军火买卖和其他非法活动联系在一起。包括《国际犯罪威胁评估》的作者在内的多位专家怀疑曾成功渗入到意大利工业垃圾处理业的意大利黑手党深深卷入了非法垃圾贸易。该报道说,每年意大利处理过的垃圾有一半消失了,其中大部分可能被倾倒在海外。

目前管理有害垃圾贸易有关的主要条约是《控制有害垃圾非法转移及其处置的巴塞尔公约》(Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes)。该公约 1989 年通过,现已有 158 个国家加入。

任何他们想做的事情。”

2003 年 11 月,EIA 在新加坡查获了一起 CFC 走私活动时,曝光了这种非法贸易的阴暗面。为了抓住走私者,EIA 侦探成立了一家他们称之为 Hall 全球物流的假公司,声称为非客户洽购 CFC-12。南非是蒙特利尔议定书成员国,并立法禁止进口 CFCs。有 3 家公司回答了 EIA 的咨询,但其中一家公司 - Leempeng 公司对这种错综复杂的贸易尤为经验丰富,EIA 调查人员说。按 Leempeng 公司网站的说法,该公司经营“各种气雾剂和非气雾剂产品和部件”,经营项目包括汽车冷却剂的出口。

在与 EIA 侦探的多次面谈中,Leempeng 公司的工作人员详细地介绍了如何安排将 CFC-12 非法运输到南非的过程。首先,将从中国厂商那里购得的 CFC-12 重新分装到小的气雾剂罐中,并故意误贴为“空调器油”。这些罐子被密封于合法集装箱中,并伪造其随同文件以蒙蔽海关人员。最后,将 CFCs 海运到邻近国家,并通过陆地边境发往南非。

目前管理有害垃圾贸易有关的主要条约是《控制有害垃圾非法转移及其处置的巴塞尔公约》(Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes)。该公约 1989 年通过,现已有 158 个国家加入。

据 EIA 说,Leempeng 公司主管吹嘘他们的走私经验,强调他们与包括美国在内的许多国家有私人关系,据说已经向这些国家卖掉了几个 25 吨集装箱的 CFC。目前新加坡国家环保署正在调查该公司,他们不愿对本文发表评论。

据 Zaelke 估计,全世界每年大概产生 3~5 亿吨的有害垃圾。“其中一部分得到了恰当的处理”,他说,“但我们不知道其余垃圾是如何处理的。我们怀疑其中不少是非法倾倒的。”



真正的垃圾: 贫穷国家常常成了每年产生的 3-5 亿吨有害垃圾倾倒地。

巴塞尔公约提出了成员国知情同意的体制,成员国必须将垃圾运输提前通知进口国,并保证处理方法对健康和环境影响达到最低限度。1995年,该公约进而修订增加了著名的《巴塞尔禁令》。该禁令一旦实施,经济合作与发展组织(OECD)的29个最富裕成员国不能以任何理由向任何非OECD国家出口有害垃圾。

位于华盛顿州西雅图市的非赢利组织“巴塞尔行动网络”(BAN)的创始人之一和协调人 Jim Puckett 认为,犯罪分子可以轻易地逃避巴塞尔公约的约束。他说,最容易也是迄今最常用的方法只需搞混垃圾的特征。例如,在有害垃圾包上故意贴上非环境有害物质的标签。现已关闭的日本 Nisso 公司使用的就是这种伎俩。2000年1月,在该公司企图将

2700吨含有使用过的针头、输液器、纱布和其他医院废弃物的感染性医疗垃圾伪装成可回收利用的废纸倾倒在菲律宾时,被菲律宾警方抓获。绿色和平国际组织随后发现,在菲律宾非法倾倒日本医疗垃圾是由来已久。

如同大多数其他多边环境公约一样,《巴塞尔公约》的实施也受到其成员国不能有效立法履约的困扰。据该公约秘书长估计,有三分之一的成员国不能履行他们承担的公约义务。其中有些国家根本就没有能力预防任何非法垃圾进口。对于未能履约的原因,这些国家认为是由于缺乏资金、培训、人员、技术和公众意识以及松懈的边境管理。当然,大多数无法履约的国家非常贫穷,不仅对倾倒的非法垃圾,而且对用于“再生”的剧毒垃圾都无力妥善处理,使公众健康极易受到伤害。

再生利用问题

据绿色和平国际组织1994年的一项研究发现,高达90%的运往发展中国家的垃圾是被称为再生利用的。巴塞尔行动网络BAN估计该数字目前高达99%。与标志为处理垃圾不同,可再生垃圾,典型的如残余金属,有一定的经济价值。例如使用过的铅酸蓄电池是铅元素的来源,电镀产生的废液中含有有色金属。对这些垃圾完全不作再生利用或者使用剧毒和产生污染的方法进行再生时都会造成环境问题。

Measer 说很难判断可再生垃圾在进口国是否处置得当并且合法。发展中国家常没有足够的所需设施跟踪和监测垃圾处理情况。如果发现倾倒的垃圾未作处理,有人会向当地相关部门报告。Measer 说,如果这些部门没有

能力处理或者没有打算调查此事,这件事可能就不会受处罚。他补充说,国际刑警组织只有收到进口国的请求后才会进行调查。他解释说:“我们不能命令当局进行调查。我们只能对他们提出的协助要求作出回应。”

对起诉垃圾回收犯罪来说,有时候与当事国法律体制的冲突带来的挑战要大于执法能力不够造成的挑战。中国农村的电子设备回收行业就是个例子。他们处理掉了世界上大量的废旧电脑和电视机。根据2002年BAN的报告和其他倡导组织出版的名为《危害出口:亚洲的高科技垃圾》(*Exporting Harm: The High-Tech Trashing of Asia*)的报告记载,这一行业正在危害村民的健康和破坏生态系统。电子设备中常涂有铅,如每台老式计算机显示器中的阴极射线管含高达4

磅的有毒金属。没有任何防护措施的村民在拆卸电子设备中一些值钱的部件如铜线时接触到铅,有时还通过燃烧或使用酸性液体溶解这些设备。中国已禁止转运这些电子设备。按照中国国内法和中国作为其成员国的巴塞尔公约,这些活动是违法的。据报道,即便如此,在代理西方出口商的香港公司协助下,每天仍有成船的这种垃圾运往中国。

根据华盛顿特区的独立研究组织世界观察研究所(Worldwatch Institute)估计,这种垃圾大约有一半来自美国。但是,电子设备出口在美国是合法的。与中国不同,美国不是巴塞尔公约的成员国,所以不对其规定承担义务。而且,美国的《资源保护和回收法案》并不认为电子设备垃圾是有害的;即便是有害的,按照该法,出口依然是合法的,因为这些

垃圾是指定用于回收利用而非进行处理。

外交僵局

中国的环境犯罪在美国会被认为是不足判刑的违法行为,这种令人困惑的法律困境导致了外交僵局。迄今美国仍拒绝加入巴塞尔公约,Puckett说,这是因为美国想保护自己的国际再生工业。再生工业每年为美国带来每年数十亿美元的利润。

环境犯罪的斗士即将面临一系列由于外交活动所带来的挑战。有几个重要的禁止某些有毒化学品贸易的新环境条约即将实施。其中包括要求成员国减少或者停止生产或使用12种高毒性化学物的《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》,以及致力于保证出口所规定的有毒化学物的公司,应在发出货物前得到进口国同意的《关于在国



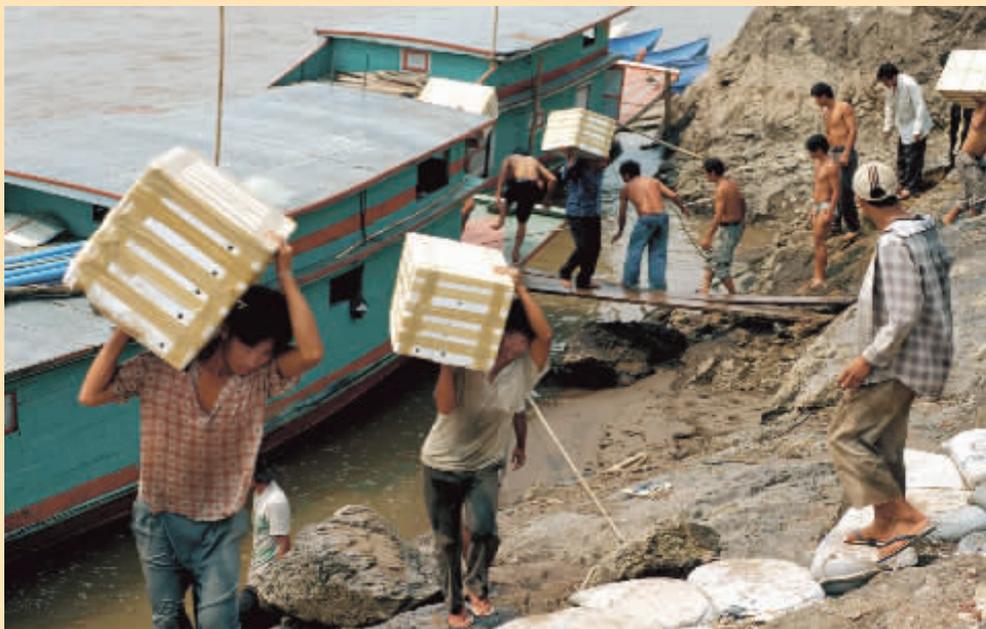
健康为代价的利润:在中国贵玉(Guiyu音译)的这个回收站,为了获取铜每天有成千上万米的电线被切割开。晚上焚烧绝缘材料产生的大量聚氯乙烯和溴化烟雾阻滞剂被释放到环境中。Guiyu每年要进口百万吨以上的计算机垃圾,主要来自美国、日本和韩国。数以千计的当地居民和外地民工赖以这些电子垃圾维生。这些垃圾含铅、铍、汞等有毒成份,使工人们受到呼吸道和皮肤病,眼部感染甚至癌症的威胁。

际贸易中对某些危险化学品和农药采取事先知情同意(PIC)程序的《鹿特丹公约》。后者规定,未经同意,接收国可拒绝运输这些化学物的货船通过边境。

这两个公约在实施时,有可能遇到象多边环境公约(MEAs)一样的困难,即缺乏在全球强制实施的条款、边境控制不力以及缺乏依照国内法完全实施这些公约的政治意愿。但Puckett认为,至少这些新条约提出了为更好了解和监测边境运输而收集资料的要求。

美国环保署(EPA)的高级律师, Richard Emory 对持久性有机污染物(POPs)和提前告知(PIC)公约提出了强烈的批评。在2002年发表的《科罗拉多国际环境法年鉴》(*Colorado Yearbook of International Environmental Law*)中,他写道,POPs无任何作用,而PIC对制定有效跟踪和监测有毒化学物运输的国家措施和手段几乎未作什么规定。尤其是,公约只建议成员国采取措施确保进出口货物按规定从事。Emory认为公约应要求确切的书面文件,例如,能证明货物是合法化学物并提供符合规定的必要资料的清单,而公约里却没有这样的要求。(Emory拒绝就本文接受采访)

联合国环保署(UNEP)化学品部主任 Jim Willis 说,我们在该领域正在取得一定的进展。例如,世界海关组织(World Customs Organization)最近宣布将为PIC化学品和巴塞尔条约中规定的一些重点垃圾如电子设备垃圾建立海关编码,这将对跟踪有一定的帮助。他说:“通过多边环境条约(MEA)的实施,我们在提高成员国安全处理这类化学品的能力方面似乎取得显著进步,而且处理化学品的政治意愿似乎也在增强。”Willis认为提高各国对付有毒化学品非法贸易的最好方法是加入相关国际公约,实施必要的国内法,确保海关人员及其他有关人员受到充分培训。



眼皮地下的犯罪:老挝的走私犯正在离海关关口几百英尺的地方卸载运往中国南方食用的海龟。虽然在老挝很少发生贪污腐败,但海关官员疲于应付大量的货物和缺乏鉴别环境违禁品的培训。

2002年5月,RIIA在伦敦召开了一次有关环境黑市市场的研讨会。该研讨会的纪要于2002年11月发表于题为《国际环境犯罪:环境黑市的特点和控制》报告中。该纪要强调指出,如果各国愿意打击重大犯罪分子、加大制裁和处罚力度、鼓励奖赏守法操作、强制使用鉴定文档来标注MEA控制的货物的话,非法环境违禁品贸易是可以遏制的。利益相关人士还建议,各国还应加强执法合作和信息收集,最好是通过一些独立的国际团体去做。

与此同时,UNEP最近宣布制订的“绿色海关”计划(见本期p.18,《禁止非法交易》)已于2003年6月实施。该计划旨在加强协调各国海关间的情报收集和海关人员的培训。这些工作人员肩负着监测多边环境条约所规定的货物,并将其从大量的国际货运中区别出来的任务。

以上工作突出了联系管理机构、执法人员、检察官、非政府组织的国际网络,以及其他利益相关团体在有效整治环境犯罪所作努力中的潜在作用。国际网络通过建立可接受的环境标准使跨越文化、语言、法律体系和政府

进行国际合作变得更为容易,国际社会可以按照该标准要求各国家承担相应的责任。Zaelke说:“网络可以提高人们对特殊执法问题的认识,帮助人们得到最需要的资源,也可帮助各国立法和执法,并协调跨越国境的执法行动”

如今,尽管与环境犯罪的斗争的力度还远远不够,但毕竟人们已在对环境犯罪问题进行深入研究和分析了。与此同时,犯罪分子也在不断加大赌注;许多犯罪分子只不过将罚金打入了经营成本。为了遏止环境犯罪,需要官方加大打击力度,增加对付犯罪的人力和资金的投入。提高反环境犯罪的能力是一项极具挑战性的任务,需要政治意愿、决心和投入。如果要遏制住环境犯罪,那么就必须至少采用像他们对生态造成严重危害一样的力度进行严厉打击。

—Charles W. Schmidt

译自 EHP 112:A96-A103 (2004)